

CIRDIS

**Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international
et société**

UQAM

Séminaire de réflexion organisé par l'AQOCI
Le lundi 26 mars 2012

Perspectives sur la collaboration entre OCI et compagnies minières

Présentation

Activités minières et enjeux de développement Mise en contexte pour une discussion sur le rôle des différents acteurs

Bonnie Campbell

Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS)

Introduction

Dans cette mise en contexte que les organisateurs m'ont demandée et pour alimenter votre discussion sur le rôle des différents acteurs, mon objectif est de fournir des éléments qui, je l'espère, contribueront à clarifier certaines questions et à informer vos débats, décisions et stratégies.

Dans ce but, il est utile au départ de débattre – de scruter- certaines hypothèses ou a priori qui sont sous-jacents aux discussions.

Mon positionnement comme chercheuse qui s'intéresse au développement international m'amène à me pencher moins sur les questions de processus de mise en œuvre (exemple : Qui doit financer qui?) mais plutôt sur certains enjeux de fond et surtout la question : quel sera l'impact sur le développement économique et social à plus long terme et sur les processus de décision des pays concernés des initiatives dont il est question?

Il me semble important au départ de commencer en scrutant de près l'idée omniprésente depuis deux décennies dans la réflexion et les stratégies concernant les activités minières à l'effet que les investissements dans ce secteur stimuleraient la croissance qui amèneraient le développement et la réduction de la pauvreté.

C'est l'hypothèse qui était à l'origine des études de la Banque mondiale sur Afrique en 1992 et sur l'Amérique latine en 1996, études qui ont informé les réformes de dizaines de codes et de régimes miniers au cours des années 1980-1990 et par la suite. Ce sont ces réformes qui ont introduit une libéralisation très poussée du secteur minier en vue d'encourager des

investissements pour que les pays renouent avec la croissance et soient en mesure de rembourser leurs dettes.

Le bilan en termes de développement économique et social durable fut des plus décevants.

Mais ce bilan a maintenant été fait (Akabzaa, 2004, 2009, Campbell et al. 2004, 2009, 2010) et nous ne sommes plus du tout au même stade de réflexion ou dans la même situation qu'il y a 10 ans ou même cinq ans – du moins pour ce qui concerne les débats et les propositions de stratégies qui émanent du continent africain. Ce sont ces nouvelles perspectives qui fournissent l'arrière fond et qui sont à la base de ma présentation et ce sont ces nouvelles évolutions qui rendent la discussion d'aujourd'hui si importante et passionnante.

À ce sujet, après l'adoption par tous les Ministres des mines en octobre 2008 d'un document clé intitulé « African Mining Vision », ce sont les chefs d'État de tout le continent qui l'ont adopté officiellement en février 2009. Que dit le document en introduction : « Les efforts de l'Afrique pour transformer le secteur minier afin de rompre avec sa nature enclavée de l'époque coloniale ont jusqu'à présent connu un succès très limité. »

C'est dans le contexte de ces réflexions que l'Union africaine a mis en place un processus d'étude qui a duré quatre ans pour savoir comment changer cet état des choses et notamment :

- Pour comprendre pourquoi le modèle qui avait informé les réformes était maintenant daté et inapproprié;
- Et surtout, quels changements devaient être introduits afin que le secteur minier puisse effectivement contribuer à un développement soutenable et équitable. La question était donc de savoir comment rompre avec le modèle de développement enclavé d'exportation de la matière brute non transformée, modèle qui avait contribué si peu aux pays et populations concernés.

Ma présentation est organisée autour de trois sous-sections :

1. La première vise à faire un bref retour sur les pour lesquelles le bilan du passé est si décevant et surtout qu'est- ce que ce bilan peut nous apprendre. Il s'agit de faire un retour sur le modèle qui a informé les réformes du passé.
2. La deuxième résumera très succinctement les orientations et stratégies qui émanent de la réflexion et des recommandations mises de l'avant en ce moment en Afrique.
3. Enfin, la dernière avancera quelques idées sur la façon dont ce contexte interpelle les différents acteurs impliqués – compagnies minières, pays d'origine des compagnies et OCI.

1. Pourquoi un bilan décevant et surtout qu'est- ce que bilan nous apprend? Un retour sur le modèle qui a informé les réformes

Depuis plus de 25 ans, sous l'impulsion des institutions multilatérales de financement, des réformes de libéralisation très poussées ont été introduites dans le secteur minier en Afrique. Plusieurs aspects de la conceptualisation des régimes miniers antérieurs qui ont été introduits dans le but d'attirer les investissements méritent attention. Cinq seront retenus ici.

- a) Ce qui ressort clairement c'est le fait que les considérations de ce qui était nécessaire pour attirer l'investissement étaient basées sur une approche mono sectorielle plutôt qu'une perspective qui cherchait à articuler la contribution du secteur minier avec des objectifs macro-économiques, incluant la construction de liens entre les secteurs dans le but de voir dans quelle mesure le secteur pourrait contribuer à l'atteinte d'objectifs de développement plus vastes. Peu d'attention fut portée à la construction de liens éventuels en amont et en aval, et à la possibilité de contribuer à la valeur ajoutée local grâce à la transformation des minerais, ce qui dans une économie basée sur l'extraction des ressources serait normalement considéré comme des objectifs de développement importants. Une telle approche est clairement assez éloignée d'une perspective qui envisagerait les activités de transformation dans le secteur minier comme des catalyseurs pour stimuler des activités dans d'autres secteurs de l'économie. C'est le secteur industriel qui fut privilégié ; le secteur artisanal fut délaissé même vue comme en concurrence avec le secteur industriel.
- b) La révision des régimes miniers était de plus entreprise du point des compagnies minières. En effet, les réformes proposées étaient informées par les réponses de compagnies majeures et juniors, à des questionnaires qui cherchaient à identifier quelle sorte de régime répondrait le mieux à leur besoin.
- c) Il était prévu que la contribution des activités à l'économie locale résulterait avant tout des recettes fiscales et des revenus d'exportation, qui étaient présentés comme étant : "the major benefits to be derived from mineral development" (World Bank 1992, 27). Cependant puisque les pays africains sont perçus comme étant à moyen ou haut risque pour l'investisseur, ces pays furent encouragés à demeurer « compétitifs » dans l'établissement des niveaux de leurs taxes et autres formes d'incitations.
- d) Concernant les impact environnementaux des activités minières et par la suite les impacts sociaux qui demeurèrent beaucoup moins développés que d'autres aspects des cadres réglementaires, ces conséquences étaient perçues comme étant des impacts secondaires, (considérés secondaires et en marge des retombées positives) que l'on pourrait maîtriser par l'introduction de lignes de conduite volontaires. (voluntary performance standards). L'hypothèse avancée a été que ces impacts négatifs pourraient être réduits par l'introduction de standards de performance dont l'application volontaire relèverait avant tout des entreprises. Une telle perspective est en contraste avec une approche qui verrait ces impacts comme étant interreliés et comme des dimensions intégrales des stratégies de développement dont la responsabilité relèverait explicitement du gouvernement du pays concernés. Tel que le résumait un analyste, dans le contexte de réformes des années 80 et 90 et sous l'égide des institutions financières multilatérales:

« Le nouvel agenda préconisait la privatisation généralisée des sociétés d'État, la fin des restrictions sur le contrôle étranger et sur le rapatriement des profits, un abaissement des niveaux des taxes et des redevances, une restructuration des lois du travail pour permettre plus de flexibilité et la fin des exigences de performance concernant des obligations en matière d'approvisionnement local et d'emploi de la main d'œuvre locale [...].¹ {Notre

¹ David Szablowski. 2007. *Transnational Law and Local Struggles, Mining, Communities, and the World Bank*, Oxford & Portland, Hart Publishing., p. 34.

traduction}. [T]he new agenda advocated comprehensive privatisation of state companies, an end to restrictions on foreign ownership and the repatriation of profits, lowering rates of taxation and royalties, restructuring labour laws to permit greater flexibility, and the termination of performance requirements such as those mandating local sourcing or local hiring. In addition, mining legislation had to be rationalised, administrative processes simplified, technical services to the industry (such as modernisation of the mining cadastre) improved and ‘subjective’ elements of bureaucratic discretion removed from the permitting and approvals processes»².

- e) Sous-jacent aux approches privilégiées, un élément recouvre une importance particulière pour notre discussion, c’est le fait que les réformes de régimes miniers visaient une redéfinition du rôle de l’État, avec comme conséquence un réaménagement en profondeur de la distinction entre sphères de responsabilité publique et privée. Il peut être démontré que ces modifications ont eu des implications majeures non seulement pour le développement économique et social des pays concernés, mais elles ont eu aussi des conséquences pour la légitimité des opérations des entreprises qui n’ont peut être pas reçu l’attention qu’elles méritent.

Les réformes recommandées concernant le rôle de l’État étaient en fait très précises. Dans son rapport de 1992 *Strategy for African Mining*, la Banque mondiale précisait que le rôle des gouvernements était de créer un environnement propice au secteur privé. Ceci nécessitait “Une politique minière clairement articulée qui mettait l’emphase sur le rôle du *secteur privé en* tant que « propriétaire » et « exploitant » et du *gouvernement en* tant que « régulateur » et « promoteur »³. (Notre traduction et emphase).

Une des conséquences du processus en cours de libéralisation du secteur minier africain est la manière selon laquelle les fonctions antérieures des États, déjà affaiblis par des années de mesures d’ajustement structurel, ont de plus en plus été déléguées à des opérateurs privés. Ces fonctions incluent la livraison de services ainsi que l’établissement de règlements et leur mise en application. La tendance a été en faveur « du transfert croissant » de responsabilités qui relevaient auparavant des États à des entreprises transnationales minières (et souvent à contre cœur de celles-ci) à la demande discrète des gouvernements affaiblis » (Szablowski 2007, 59, notre traduction).

Une stratégie des gouvernements pour faire face aux impératifs souvent difficiles à réconcilier du fait de l’introduction des nouveaux régimes a été de s’engager dans des formes de « retrait de l’État » selon la formule de Susan Strange ou « d’absence sélective ».⁴

² Idem.

³ World Bank. 1992. « Strategy for African Mining ». *Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy Division*. Technical Paper No 181, Washington D.C.: The World Bank, August. p. 53. Tel que le concluait cette étude, ceci exigeait « a clearly articulated mining sector policy that emphasizes the role of the private sector as owner and operator and of government as regulator and promoter ».

⁴ *Ibid.*, p. 28 et 45.

Ces tendances ont contribué à rendre floue la démarcation entre responsabilités publiques et privées, permettant parfois aux gouvernements de se soustraire à leur obligations

Le retrait de l'État de la médiation des relations socio-économiques a eu tendance à laisser les entreprises privées de plus en plus sujettes à répondre à des demandes sociales des communautés concernées.

Soulignons que les ambiguïtés que de telles situations peuvent parfois produire, font en sorte que les compagnies se retrouvent à avoir de plus en plus à composer avec des demandes et des attentes des communautés qui dépassent leur compétences et moyens. En cas de mésentente se pose le risque que de telles situations dégénèrent en conflit ouvert. Ces tendances ont comme conséquence générale que les compagnies ont et auront, si la situation n'est pas modifiée, de plus en plus à faire face à des problèmes de « sécurisation » de leurs opérations.

Cette perspective d'ensemble et les origines structurelles de certaines difficultés semblent importantes à garder en tête lorsque l'on s'interroge sur les stratégies de réponse à cet héritage et comment cette situation interpelle les différents acteurs. Elle nous permet de poser les questions suivantes : Qui doit faire quoi ? Avec qui ? Qui en porte la responsabilité et qui est imputable ?

Avant de les aborder il est essentiel de tenir compte des perspectives et stratégies émanant de l'Afrique à l'heure actuelle.

2. Où en sont la réflexion et les recommandations en Afrique

Étant donné le bilan très décevant constaté par la CEA sur le plan de la contribution au développement du secteur minier en Afrique qui reconnaît dans l'Introduction du Rapport *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique* de 2011 que les problèmes auxquels faisait face le continent au moment du Plan d'Action de Lagos en 1980 demeurent sensiblement les mêmes 30 ans plus tard, le message qui est formulé dans la *Vision minière africaine* et le Rapport n'est pas simplement qu'il faut renforcer les capacités, améliorer la gouvernance et remédier à la faiblesse des institutions, comme si le problème était essentiellement technique et managerial et que la solution était de rendre l'existant plus efficace et performant. Le message concerne bien sûr ceci mais bien plus.

Car les perspectives qui émanent de l'Afrique impliquent un changement fondamental de paradigme. Elles impliquent la redéfinition de qui informe les objectifs du développement des vastes ressources minérales du continent; quels devraient être ces objectifs; ainsi qu'une redéfinition des stratégies et des politiques au niveau national et régional pour atteindre ces objectifs.

Quelles sont les implications de ce qui est proposé?

Bien qu'il soit impossible ici de faire un résumé complet du rapport de la CEA de 2011, synthétisons de la manière suivante. Par opposition à l'approche essentiellement mono sectorielle

du passé, la *Vision minière africaine* suggère que les matières premières ne devraient pas simplement être destinées à l'exportation sous une forme brute non transformée, mais qu'elles devraient favoriser des stratégies menant à l'industrialisation et à la diversification des économies locales et que des mesures devraient être prises pour ajouter de la valeur, pour développer les industries en aval, pour créer des emplois et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières. Il s'agit de créer : « Un secteur minier qui fait partie intégrante d'une économie africaine globalement diversifiée, dynamique et compétitive sur le plan industriel. ». Dans la version anglaise "A mining sector that has become a key component of a diversified, vibrant and globally competitive industrialising African economy." (page v, African Mining Vision).

La Vision minière adoptée en février 2009 par les chefs d'États du continent de l'Union africaine prévoit:

Un secteur minier africain fondé sur la connaissance, catalyseur et contribuant à une large croissance et au développement qui s'intègre pleinement à un marché africain commun à travers:

- Interdépendance en aval dans l'enrichissement des minerais et la production;
- Interdépendance en amont des biens d'équipement miniers, des consommables et des industries de services;
- Interdépendance médiane dans le domaine des infrastructures (énergie, logistiques, communications, eau) et du développement des compétences et des technologies (HRD et R&D);
- Partenariats mutuellement bénéfiques entre l'État, le secteur privé, la société civile, les communautés locales et d'autres acteurs ; et
- Une connaissance exhaustive du patrimoine minier.
- Un secteur minier durable et bien régi qui produit effectivement et génère des rentes sur les ressources, qui est sûr, sain, tient compte des aspects genre et ethnie, de l'environnement, qui est socialement responsable et est apprécié des communautés environnantes ;
- Un secteur minier qui fait partie intégrante d'une économie africaine globalement diversifiée, dynamique et compétitive sur le plan industriel;
- Un secteur minier qui a permis de créer des infrastructures à travers la maximisation de son interdépendance économique propulsive aux niveaux local et régional ;
- Un secteur minier qui optimise et contient d'énormes ressources minières finies, qui est diversifié, intégrant des métaux industriels de moindre valeur commerciale à grande et à petite échelle ; et
- Un secteur minier qui est un acteur clé dans les marchés compétitifs et dynamiques des produits de base à l'échelle continentale et internationale.

Mais attention. Il n'y a aucun exemple historique à travers le monde d'un processus d'industrialisation qui a eu lieu sans des politiques publiques appropriées. Des politiques stratégiques et appropriées sont d'une importance critique afin de susciter les changements dynamiques nécessaires incluant bâtir des liens en aval et en amont et assurer la possibilité d'une valeur ajoutée localement aux minerais. Ceci implique d'avoir une approche multi secteurs (infrastructure, mines, énergie) et la redéfinition des arrangements institutionnels en conséquence. Un chapitre du Rapport de la CEANU, le chapitre 8, *Optimizing Mineral-based Linkages - Optimiser les liens dans le secteur minier*, fait ressortir la nature et l'étendue des transformations

nécessaires. Il contient des recommandations de politiques stratégiques pour impulser les changements transformatifs. Huit grands domaines de réforme sont abordés⁵ sans lesquels il n'y pourra pas y avoir les transformations souhaitées. Sans rentrer dans le détail, il s'agit de consciemment et systématiquement intégrer et articuler les stratégies minières dans un ensemble

⁵Les politiques proposées dans le chapitre 8 de la version anglaise peuvent être résumées comme suit :

More consciously and consistently integrating mineral policy into development policy. This involves a shift away from the traditional (practically exclusive) focus on mineral extraction.

Enhancing primary sector integration into the broader economy. Building backward and forward linkages requires complementary strategies, primarily creating the business environment and public sector institutions that foster growth. Second is—as far as governments can—setting terms on access to mineral resources that both impose linkage conditions on mineral rights holders and provide incentives for investors to structure projects in ways that deepen the integration of mineral projects into the broader national and regional economy. Reasonable national local content and value-addition milestones need to be incorporated in mining regimes.

Promoting mineral beneficiation before export. The pursuit of downstream processing of minerals before export should not be placed at the top of the national agenda for the minerals industry in isolation. Beneficiation contributes to growth and diversification only when it generates above-average upstream and side-stream linkages, and should not be pursued merely because a country is endowed with mineral resources. Although some countries have used export taxes to promote downstream processing, experience is mixed and such taxes need to be applied judiciously, possibly only after an independent study has indicated that investment in the next value-addition step is feasible. (New trade agreements, particularly the Economic Partnership Agreements with the European Union, are likely to complicate use of this instrument—chapter 9.)

Directing attention to developing upstream capital goods and service industries. This is critical for employment generation and for generating new products and processes.

Enhancing local linkage development through local participation and empowerment models. Many benefits can flow from local participation and empowerment models.

Extending economic infrastructure. Funding and driving the establishment of economic infrastructure, particularly power and transport, is critical in prudent mineral development.⁵ Policymakers need to maximize the beneficial spillover effects of infrastructure triggered by mining through resource corridors. Planning needs to explore the collateral or integral use by other economic sectors. Mineral infrastructure needs to allow third-party access at non-discriminatory tariffs. Expanded infrastructure will also promote rural development.

Developing human resources and fostering innovation. Effort needs to be directed to expand higher technical skills required by the minerals industry. Public support is required for innovation in fields related to natural resource exploitation through national innovation systems, such as tax incentivization of local R&D and technical human resource development, as well as the allocation of some resource rents to developing technological linkages.

Pushing regional integration. The gradual movement towards regional integration would go some way in overcoming barriers to establishing linkages, through creating regional common markets (customs unions). African governments need to dismantle the numerous impediments to intraregional trade in order to realize the larger regional markets and to overcome the high barriers to entry that are related to poor economies of scale for many mineral backward and forward linkage opportunities (discussed further in chapter 9). In order to soften currency appreciation (Dutch Disease) and to access regional markets, South Africa's New Growth Path⁵ has mooted creating an African Development Fund to invest in regional infrastructure and so stimulate intraregional trade and investment. (See also, Jourdan, 2010, for a proposal for an African regional development fund to support long-term regional physical and knowledge infrastructure).

In conclusion, successful linkage development relies on simultaneous multi-factor promotion: skills, savings, business performance, governance, pricing, policy making and implementation capacity. It is also premised on maximizing the development impact of a resource endowment by optimizing potential investor market interest in realizing wide-ranging linkages, given the demand for specific resources at a given time.

plus large de stratégies et de politiques de développement. Et ceci nous amène à l'enjeu le plus fondamental.

Les recommandations dans chacun des chapitres du rapport de la CEA pointent toutes dans la même direction. Le nouveau modèle ne peut pas être impulsé simplement par l'industrie (investissement-led strategies) – l'hypothèse explicite des réformes et stratégies du passé- mais doit faire l'objet d'une appropriation des débats et des processus politiques au niveau national et régional. Et il y a un ingrédient qui est essentiel pour que ceci puisse avoir lieu et que de telles politiques puissent être mises en œuvre – un État qui intervient de manière proactive et stratégique dans le développement, un « developmental state ».

À cet égard, il est important de souligner que cette perspective fait écho au dernier rapport de la CEANU, *Economic Report on Africa 2011* qui concerne le développement de façon plus générale et est intitulé : “ *Governing development in Africa - the role of the state in economic transformation.* ” (CEANU, Addis Abéba, 201, 130 pages.)⁶

Ainsi, par opposition aux politiques passées de retrait de l'État, qui ont eu les conséquences pour le développement que l'on connaît, comme le souligne le Secrétaire Exécutif de la CEANU, Mr Abdoulie Janneh : what is needed is an effective developmental state with “clear visions of development paths and coherent, consistent and coordinated planning frameworks.” Seuls de tels États peuvent être au centre d'un processus de transformation des stratégies qui auparavant reposaient sur la production de produits de base exportés à l'état brut - vers des processus de valeur ajoutée qui déclencheront l'industrialisation de l'Afrique.

Ceci implique un retour à la planification – qui avait été en large partie remplacée par des approches prescriptives, initiées de l'extérieur. La planification est essentielle et pour cela des ressources humaines doivent être formées là où elles n'existent pas. Il est aussi important d'assurer et d'investir dans des ministères ou départements de planification qui seuls seront en mesure d'élaborer des plans stratégiques et compréhensifs.

Contrairement à ce qui est parfois suggéré, l'agenda d'un État développemental n'implique pas la nationalisation des industries mais plutôt des participations sélectives de l'État dans certaines industries stratégiques qui peuvent contribuer à la transformation de l'économie.

Par contre, une intervention du secteur public est également nécessaire pour la fourniture de services essentiels tels qu'un bon système de transport, un service fiable d'approvisionnement en énergie, et de bons systèmes d'éducation et de santé. Il est important que l'État s'implique et participe à la création d'industries stratégiques qui ouvriront le chemin de l'industrialisation. Une plus grande implication de l'État est critique dans d'autres domaines tels que le système de taxation. Plutôt que d'être simplement une source de revenu comme par le passé, le système d'imposition peut servir comme un instrument précieux de transformation de l'économie. Par exemple, lorsque les niveaux d'imposition varient inversement avec le degré de transformation locale, ils peuvent servir d'incitation pour encourager une plus grande transformation locale.

⁶ UNECA, *Economic Report on Africa 2011* “ *Governing development in Africa - the role of the state in economic transformation*”. Published by the Economic Commission for Africa, Addis Ababa, 2011. 130 pages.

3. Comment ce changement de paradigme concernant les stratégies de développement interpelle-t-il les différents acteurs?

a) Les acteurs privés du secteur minier.

Comme je l'ai suggéré, une des conséquences des mesures de libéralisation du secteur minier africain a été le transfert croissant de responsabilités qui relevaient auparavant des États, déjà affaiblis par les réformes d'ajustement structurel, à des entreprises transnationales minières. Ces transferts ont eu tendance à déplacer les responsabilités (cliniques, routes, infrastructures, sécurité, etc.) vers des acteurs privés, parfois avec l'appui des ONG. De telles tendances soulèvent une série d'interrogations, dont les trois suivantes :

- i) À mesure que les compagnies minières s'impliquent de plus en plus dans ce qui est présenté comme domaine du développement, une confusion fondamentale est introduite

L'hypothèse problématique concernant le rôle de l'investissement dans le développement international est bien illustrée dans une déclaration de Pierre Gratton, président-directeur général de l'Association minière du Canada (Embassy Magazine, 2012):

« À long terme, la croissance durable et la prospérité sont propulsées par le secteur privé, et les penseurs d'avant-garde dans le domaine des politiques d'aide au développement reconnaissent que l'efficacité de l'aide peut être améliorée lorsque celle-ci s'aligne sur les investissements du secteur privé. »

“In the long term, sustainable growth and prosperity are driven by the private sector, and forward thinkers in the development aid policy field recognize that the effectiveness of aid can be enhanced when aligned with private sector investment.”

Cette formulation est problématique comme le sont les débats qui reposent sur cette hypothèse. Elle ne résiste pas à l'analyse historique. Les investissements dans le secteur minier ne créent pas par eux-mêmes de développement. Il n'y a aucun exemple dans l'histoire de développement sans intervention de « politiques publiques » qui aient contribué à de tels processus.

- ii) La RSE et la délimitation entre responsabilités publiques des gouvernements envers leurs citoyens et les responsabilités privées : le risque de démotivation des gouvernements

Une question épineuse résulte des attentes suscitées par la responsabilité sociale des entreprises dans le développement communautaire – c'est comment tracer la ligne de démarcation entre les responsabilités de l'État envers ses citoyens et la façon dont la responsabilité sociale d'une compagnie minière complète les efforts de l'État.

Dans de nombreux pays africains, la coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et l'investissement dans le cadre de la responsabilité sociale, d'autre part, laisse à désirer. Qui plus est, la responsabilité sociale des entreprises pourrait réduire la motivation du

gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités envers ses citoyens, et ces derniers pourraient en venir à considérer la compagnie comme le prestataire de services dont la fourniture devrait relever de l'État.

Une meilleure coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et les dépenses des entreprises, d'autre part, au titre de leur responsabilité sociale pourrait améliorer la valeur des deux enveloppes de dépenses. Ainsi, par exemple, l'utilisation durable d'une école ou d'un dispensaire construits au titre de la responsabilité sociale des entreprises est mieux assurée si le projet est coordonné avec l'État – pour faire en sorte qu'il s'insère dans un plan plus vaste et que l'État puisse prendre à sa charge le personnel de santé ou les enseignants si la mine cesse son appui.

L'ironie, comme le souligne le Rapport de la CEANU, c'est qu'en faisant pression sur les gouvernements des pays en développement pour qu'ils réduisent au minimum leurs taxes et leurs redevances, les compagnies minières diminuent en fait la capacité fiscale de l'État. Par contraste, ces compagnies appliquent des politiques et diffusent leurs contributions à l'infrastructure sociale que l'État est trop pauvre pour se le permettre mais qui ne peut réaliser ce qui est nécessaire. Tout en proclamant leur responsabilité sociale, nombre de compagnies s'appuient de plus en plus sur de la main-d'œuvre contractuelle précarisée travaillant dans des conditions d'insécurité et peuvent payer à de nombreux travailleurs des salaires, qui tout en satisfaisant au minimum requis par la loi, ne sont pas des salaires décents.⁷

iii) La question de l'imputabilité

Le Rapport de la CEANU conclut son chapitre 6 intitulé « Initiatives de responsabilité sociale des entreprises » en soulignant les enjeux suivants:

« Aux fins de l'élaboration de politiques, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme se substituant à la responsabilité de l'État envers ses citoyens dans la mise en place des infrastructures de base et d'autres biens publics. En effet, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises devraient compléter les efforts de l'État et être encadrées par les institutions de l'administration locale et des autorités locales. Le cadre réglementaire que le gouvernement choisit pour consolider la responsabilité sociale des entreprises devrait énoncer clairement les responsabilités des compagnies minières et celles devant être dévolues aux communautés minières et communiquées à ces communautés. »

Mais le Rapport insiste qu'il faudrait que ces initiatives répondent à des normes nationales issues d'une concertation nationale sur les obligations de l'industrie minière concernant les objectifs de développement social. Sans un tel débat, on court le risque de voir la définition des exigences de responsabilité sociale des entreprises d'une juridiction laissée à l'appréciation de l'industrie.

De telles approches ad hoc pourraient conduire à l'incertitude sur les sommes qu'il faudrait consacrer à la responsabilité sociale des entreprises et sur les types de projets de responsabilité

⁷ Cette section vient directement du rapport de l'Union africaine et CEANU, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*. Chapitre 6. "Initiatives de responsabilité sociale des entreprises," 2011, p. 98.

sociale des entreprises qui devraient être mis au point, de même que sur les mécanismes nécessaires pour leur mise au point.

Enfin, le Rapport de la CEA préconise des cadres et indicateurs permettant l'évaluation des impacts.

Les cadres doivent privilégier la consultation des parties prenantes et permettre l'examen des obligations et des engagements. Cet examen doit être fondé sur l'obligation de présenter des rapports qui devraient faire partie du cadre de responsabilité sociale des entreprises.

Les indicateurs concernant l'évaluation de l'impact de projets de responsabilité sociale des entreprises devraient être intégrés dans un cadre déterminé à l'avance et appliqués par une gamme de parties prenantes, telles que la société civile.

b) Les agences bilatérales des pays d'origine des compagnies

Le mandat de L'ACDI est de promouvoir le développement en appuyant les politiques publiques des pays où l'agence intervient et pour lesquelles des décideurs locaux peuvent être tenus imputables.⁸

Pour les raisons que l'on vient d'énumérer sur le rôle des compagnies dans ce domaine et la nécessaire articulation de leurs initiatives avec les politiques publiques des pays concernés, il y a lieu de se questionner sur l'implication de l'ACDI pour appuyer les projets de RSE de compagnies minières canadiennes et sur l'engagement de fonds publics en absence de clarification d'un bon nombre d'enjeux dont les trois soulevés ci-dessus.

Cependant, les pays d'origine des compagnies minières ont certainement un rôle à jouer. Étant donné l'importance de la présence de compagnies minières canadiennes en Afrique et en Amérique latine et étant donné l'absence fréquente dans les pays concernés de mécanismes de suivi et de rectifications des plaintes lorsque celles-ci surviennent, il est indispensable d'avoir en place au Canada des mécanismes et des procédures établies et obligatoires permettant de faire un tel suivi et d'assurer le respect par les compagnies canadiennes des obligations du Canada en matière des droits- droits humains, droits du travail.

Car il n'existe à l'heure actuelle aucun cadre global balisant l'action des agences gouvernementales qui s'impliquent dans la promotion du rôle du secteur privé dans la poursuite des intérêts du Canada en matière de développement international tel que l'envisageait le projet de Loi C-300. Un tel cadre qui établirait des lignes directrices et des procédures claires pour la supervision et l'évaluation devrait être développé en vue de favoriser des actions responsables de la part des agences gouvernementales ainsi que la reddition de comptes.

⁸ Sur le site de l'ACDI il est précisé que le mandat de l'ACDI est de:

« Gérer l'appui et les ressources du Canada de façon efficace et responsable en vue d'obtenir des résultats de développement durables et significatifs, et s'engager dans l'élaboration de politiques au Canada et sur la scène internationale afin d'aider le Canada à atteindre ses objectifs au chapitre du développement. »

Le Canada devrait mettre sur pied un mécanisme indépendant, non judiciaire, rigoureux et transparent en matière de plaintes, tel que recommandé par le Rapport du groupe consultatif issu des Tables rondes nationales (2007). Tel que préconisé par ce Rapport, un Ombudsman devrait fournir des services consultatifs, rechercher les faits et établir des rapports concernant les plaintes portant sur les activités des sociétés extractives canadiennes dans des pays en développement. La participation des entreprises dans de telles enquêtes devrait être obligatoire.

Enfin, les compagnies qui contreviendraient aux normes internationales en matière de droits de la personne (ou à des standards de pratiques exemplaires reconnus internationalement) devraient être considérées comme non éligibles pour tout soutien financier ou politique de la part du gouvernement du Canada.

c) Le rôle des ONG

Pour résumer, l'important me semble de bien situer les réflexions et débats en prenant en compte :

- De l'héritage des 20-25 années qui résulte d'un modèle « investment-led » reconnu maintenant non seulement comme daté mais inapproprié.
- De bien scruter les hypothèses sur lesquelles les discussions actuelles sont basées, dont l'hypothèse selon laquelle les investissements dans le secteur minier stimuleraient par eux-mêmes la croissance et que celle-ci entraînerait le développement et la réduction de la pauvreté.
- De prendre en compte le message très clair qui émane des instances africaines – dont la CEA et l'UA- et qui demande que soient mis en place des mécanismes pour assurer l'imputabilité des acteurs – dont les acteurs publics en Afrique qui portent la responsabilité pour les décisions et qui devront être tenus imputables envers leurs citoyens.

Conclusion

Pour conclure, il me semble que quatre paramètres qui ressortent de ce qui précède pourraient contribuer à faire avancer les discussions concernant le rôle des ONG.

1. Premièrement, reconnaître qu'avec le retrait programmé des gouvernements et l'affaiblissement de leur capacité de fournir des services publics à leurs citoyens depuis les années 1980, (par exemple, du fait de la privatisation des soins de santé et de l'accès à l'éducation, les coupures drastiques des budgets de fonctionnement, du fait du démantèlement de filières comme la SOFITEX au Burkina qui finançait des services publics), il n'est pas surprenant que les communautés répondent positivement à la possibilité d'apports et de services à court terme, en marge de projets miniers.

Mais est-ce que ces initiatives que certains appellent « new humanitarianism »- représentent effectivement une contribution au développement économique et social sur une base durable ou

plutôt un coup de pouce ponctuel de soulagement de la pauvreté qui s'apparenterait plus à de la « charité »?

2. En ce qui concerne les origines des projets auxquels les ONG sont invitées à s'associer, émanent-ils de processus politiques internes aux pays et résultent-ils d'initiatives portées, pensées et mises en œuvre par des acteurs locaux ? Sont-ils élaborées dans des contextes où il existe des normes et des cadres réglementaires nationaux auxquels ces projets doivent se conformer, rendre des comptes et en fonction desquels ils doivent être évalué?
3. Selon la CEANU, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme se substituant à la responsabilité de l'État envers ses citoyens dans la mise en place des infrastructures de base et d'autres biens publics.

Les initiatives de responsabilité sociale des entreprises s'insèrent-elles dans un ensemble de politiques publiques en complétant les efforts de l'État par le biais des institutions de l'administration locale et des autorités locales et selon des modalités de financement à moyen et plus long terme pour assurer leur pérennité bien au-delà du projet minier?

4. Par opposition à des initiatives qui pourraient contribuer à réduire la motivation du gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités, est-ce que la conceptualisation des initiatives de RSE, leur mise en œuvre, les procédures d'évaluation de ces initiatives, contribueront à accroître l'imputabilité des responsables politiques pour la livraison de services à leur population et ainsi contribueront ou non au renforcement de processus démocratiques dans ces pays?